

ACTIVITES DU HCR
CONCERNANT LE LIEN ENTRE L'ASILE ET LA MIGRATION

I. CIBLAGE DU DOCUMENT

1. Les Consultations mondiales sur la protection internationale, lancées par le HCR à la fin de l'an 2000 en vue d'instaurer entre les Etats et d'autres partenaires un dialogue ambitieux sur la protection des réfugiés, a reconnu que les questions relatives au lien entre l'asile et la migration posaient des problèmes spécifiques, nécessitant un engagement et une coopération multilatérale plus intenses. L'un des six buts exposés dans l'*Agenda pour la protection*, qui est l'aboutissement des efforts conjoints au sein du processus des Consultations mondiales, est de protéger les réfugiés dans le contexte des mouvements de migration plus larges¹. Conformément à l'*Agenda pour la protection*, le HCR a été invité à s'intéresser de plus près aux aspects de la migration internationale liés à la protection des réfugiés et aux solutions². L'Agenda invite le HCR à œuvrer avec les Etats et d'autres partenaires à un train de mesures qui pourrait voir le jour dans le cadre d'un plan d'action global pour les situations particulières de mouvements irréguliers ou secondaires³. Il demande également au HCR, en partenariat avec d'autres acteurs concernés, d'élaborer des stratégies dans le contexte du sauvetage en mer, de la traite et de la réadmission des demandeurs d'asile rejetés⁴.

2. Au cours de sa 38^e réunion en mars 2007, le Comité permanent a demandé au HCR de présenter un rapport sur les activités du HCR eu égard au lien entre l'asile et la migration. L'objet de ce document est d'informer le Comité permanent des activités et initiatives récentes du HCR dans ce domaine. Il ne prétend pas être exhaustif. Les objectifs d'ensemble sous-tendant les activités du HCR sont notamment les suivants : faire prendre conscience du fait que les politiques de migration doivent prévoir des mécanismes adéquats afin d'identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale et de faire le nécessaire ; de contribuer de façon plus effective aux efforts internationaux visant à lutter contre les conséquences du trafic d'êtres humains ; veiller à ce que les questions de réfugiés, de rapatriés et de déplacés internes soient adéquatement reflétées dans le discours sur la migration et le développement. Le but, conforme à l'*Agenda pour la protection*, est de promouvoir une situation où les personnes ayant

¹ *Agenda pour la protection*, But 2, A/AC.96/965/Add.1 du 26 juin 2002, entériné par la 53^e session du Comité exécutif en octobre 2002 et reconnu avec satisfaction par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre de cette année là.

² Ces aspects sont examinés plus en détail dans *UNHCR, refugee protection and international migration*, Rev.1, janvier 2007. Ce document est disponible sur le site du HCR à l'adresse <http://www.unhcr.org/home/RSDLEGAL/44ca0f874.pdf>.

³ *Agenda pour la protection*, But 2, Objectif 4, deuxième alinéa.

⁴ Ibid, objectifs 1, 2 et 4.

besoin d'une protection la trouvent. Les personnes qui souhaitent migrer ont des options autres que le recours à l'asile ; des passeurs sans scrupule ne sauraient s'appuyer sur une manipulation éhontée des possibilités d'entrée offertes⁵.

II. ACTIVITES

A. Protection des réfugiés et migration mixte : un Plan d'action en 10 points

3. Le HCR a élaboré un Plan d'action en 10 points, « Protection des réfugiés et migration mixte », lancé en juin 2006⁶ pour aider les Etats à veiller à ce que les besoins en matière de protection des réfugiés soient reconnus et correctement gérés dans les situations de migration mixte. Le Plan expose dix domaines où le HCR a un rôle à jouer en partenariat avec d'autres acteurs clés. Ces sont des domaines où le HCR estime qu'il convient de prendre une initiative et d'influencer la gestion globale des problèmes au point où l'asile et la migration se rencontrent. Ces domaines sont les suivants : 1) coopération entre les partenaires clés ; 2) compilation et analyse des données ; 3) systèmes d'entrée soucieux de la protection ; 4) dispositifs d'accueil ; 5) mécanismes d'établissement de profil et de renvoi ; 6) diversité des processus et procédures ; 7) solutions pour les réfugiés ; 8) gestion des mouvements secondaires ; 9) dispositions de retour pour les non réfugiés et autres options de migrations ; 10) stratégies d'information. Le Plan est particulièrement pertinent dans le cas où les réfugiés courent un risque de refoulement ou de fuite périlleuse.

4. Le Haut Commissaire a présenté le Plan d'action en 10 points lors de la Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement qui s'est tenue à Rabat en juillet 2006. Le Plan a également été présenté par le Haut Commissaire assistant pour la protection au cours de la réunion Afrique-Union européenne qui s'est tenue à Tripoli les 22 et 23 novembre 2006⁷. Ce Plan a fait l'objet d'une rencontre sur l'asile et la migration organisée par le HCR au cours du Comité exécutif d'octobre 2006. Le Plan en 10 points a été élaboré sur la toile de fond des préoccupations en matière de protection du fait des mouvements de gens de la mer en Méditerranée et dans l'Atlantique au large de l'Afrique occidentale. Le Plan ne cible toutefois aucune région spécifique dans la mesure où la migration mixte est un phénomène mondial. Il ne prétend pas non plus donner carte blanche mais suggère des domaines de réponse possibles aux problèmes relatifs à l'asile et à la migration qui doivent être adaptés aux situations spécifiques. Le Plan s'est inspiré d'exemples de bonne pratique et des expériences dans les différentes régions.

5. Les éléments du Plan d'action en 10 points sont examinés compte tenu de leur pertinence et de leur potentiel d'application en Afrique du Nord au titre d'un projet de deux ans financé par l'Union européenne et intitulé « Amélioration de la protection des réfugiés dans le cadre des mouvements plus larges de migration en Afrique du Nord. L'approche de collaboration sous-tendant le Plan a déjà révélé sa valeur pour le renforcement de partenariats et la coopération opérationnelle entre le HCR et des acteurs clés dans le domaine de la migration, y compris l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Les relations entre le HCR et les

⁵ Ibid, Introduction au but 2.

⁶ En réponse aux commentaires et requêtes d'éclaircissements, le HCR a publié une version révisée du Plan en 10 points en janvier 2007. Voir *Protection des réfugiés et migration mixte : un Plan d'action en 10 points*, Rev.1, janvier 2007. Disponible en allemand, anglais, arabe, espagnol, français et russe.

⁷ Voir la *Déclaration conjointe Afrique-Union européenne sur la migration et le développement*, Tripoli, 22-23 novembre 2006.

gouvernements de la région, la société civile ainsi que d'autres partenaires ont couvert des pays tels que la Mauritanie où par exemple on compte un projet financé par l'Union européenne afin de renforcer la capacité du Gouvernement à gérer la migration⁸. Le HCR participe au dialogue sur la migration de transit en Méditerranée lancée par le Centre international pour le développement de la politique de migration. En Jamahiriya arabe libyenne, le HCR articule ses liens de coopération avec l'ONG *Organisation internationale pour la paix, l'assistance et les secours* (IOPCR) sur la mise en œuvre des aspects de ce plan.

6. Dans d'autres domaines, le HCR élabore des stratégies visant à mettre en œuvre le Plan en 10 points en Europe du Sud et de l'Est, en Afrique australe et occidentale, dans le Golfe d'Aden ainsi que pour certains groupes spécifiques en Asie⁹. Les exemples de bonne pratique, tels que les dispositions d'accueil à Lampedusa impliquant la coopération entre les autorités italiennes, le HCR, l'Organisation internationale pour les migrations et la Croix-Rouge italienne servent à orienter l'application du Plan et sont proposés pour une mise en œuvre plus large. On compte également un certain nombre d'initiatives positives et intéressantes ailleurs telles que les options de migration offertes aux réfugiés dans certains pays, impliquant des permis de travail temporaires et l'accès aux soins de santé et à l'éducation ; ou des programmes tels que la programme de gestion des frontières en Asie centrale où le HCR a coopéré à la fourniture d'une formation en matière d'asile et de droits de l'homme à l'intention des fonctionnaires des douanes et de l'immigration ainsi que les formateurs des gardes-frontières nationaux ; ou l'adaptation de techniques élaborées par le HCR, par exemple en Erythrée, pour permettre l'identification précoce des besoins de protection.

7. Chaque année, des centaines de personnes périssent lors de traversées périlleuses dans des embarcations surchargées affrétées par des passeurs dans le Golfe d'Aden. L'augmentation constante des arrivées par mer depuis la Corne de l'Afrique a mis à rude épreuve les ressources limitées du Yémen et la politique de portes ouvertes traditionnellement généreuse à l'égard des réfugiés de la Corne. Au cours d'une mission au Yémen en mars 2007, le Haut Commissaire assistant pour la protection a offert l'assistance du HCR aux autorités yéménites afin de faire du Plan en 10 points le fondement de l'élaboration d'une stratégie différenciée à l'égard des nouveaux arrivants. Le HCR assure actuellement le suivi sur cette question.

8. L'expérience en matière de sélection des nouveaux arrivants en Somalie fait également l'objet de l'attention prioritaire du Haut Commissariat dans le cadre du Plan en 10 points. Au nord-est de la Somalie (« Puntland ») un coup de filet organisé par les autorités en novembre 2006 a permis d'arrêter, de détenir et de déporter des Ethiopiens et des Somaliens. Un processus d'identification et de renvoi soucieux des enfants a été conjointement élaboré par le HCR, l'OIM et le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF) afin d'identifier les Ethiopiens souhaitant déposer une demande de statut de réfugié auprès du HCR, d'autres victimes de la traite (avec ou sans besoin de protection internationale) et les migrants souhaitant rentrer de leur plein gré avec l'assistance de l'OIM.

⁸ Initiative pour la gestion de la migration en Mauritanie.

⁹ Pour l'Europe méridionale, voir *Implementing the Ten-Point Plan of Action in Southern Europe: Activities Undertaken by UNHCR to Address Mixed Migration in the Context of the Mediterranean/Atlantic Arrivals*, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/452ce4cd4.pdf>.

B. Le dialogue de haut niveau au sein de l'Assemblée générale
sur la migration internationale et le développement ainsi que son suivi

9. Le dialogue de haut niveau de septembre 2006 sur la migration internationale et le développement qui s'est tenu à New York avec la participation du Secrétaire général des Nations Unies a constitué un tournant permettant à l'Assemblée générale de débattre pour la première fois de cette question internationale de plus en plus importante. Le HCR a prononcé deux déclarations de politique générale avant le dialogue de haut niveau : l'un intitulé « Le HCR, la protection des réfugiés et la migration internationale », l'autre « Le dialogue de haut niveau sur la migration internationale : observations et recommandations du HCR ».

10. Ces documents ont établi clairement que le HCR n'est pas et n'a pas l'intention de devenir une organisation chargée de la migration et a identifié les aspects spécifiques de la migration internationale qui relèvent du mandat du HCR. Les documents ont également attiré l'attention sur la nécessité d'intégrer les questions de protection et des droits de l'homme dans toute discussion sur la migration et le développement et ont souligné l'impact des populations importantes de réfugiés, de rapatriés et de déplacés sur le processus de développement dans les pays en développement. Compte tenu de l'intérêt manifeste du HCR pour l'élaboration de sa politique générale et ses activités de plaidoyer dans le domaine de l'asile et de la migration, il a institué une page sur son site consacré à la question de la protection des réfugiés et la migration internationale¹⁰.

11. Suite au dialogue de haut niveau, un Forum global sur la migration et le développement se tiendra à Bruxelles en juillet 2007 avec la participation de représentants d'Etats et de la société civile. Le HCR a participé à l'ensemble des réunions des amis du Forum et a détaché un membre de son personnel au Secrétariat du Forum, établi par le Gouvernement belge. Il présentera un document au Forum sur la migration forcée et le développement. Le HCR a également contribué à un certain nombre d'initiatives multilatérales liées à la migration et au développement impliquant les Etats d'Afrique, d'Asie et du Pacifique, des Caraïbes et de la Méditerranée afin de sensibiliser les participants sur la nécessité d'accorder l'attention qui leur est due aux questions portant sur les réfugiés et l'asile.

12. Au début de 2006, le Secrétaire général des Nations Unies a pris l'initiative de transformer le Groupe de Genève pour les migrations, fondé par le HCR et l'OIM, en Groupe mondial sur l'immigration (GMG). Ce groupe a pour mandat de promouvoir l'application de tous les instruments internationaux et régionaux pertinents ainsi que des normes en matière de migration. Moyennant l'échange d'informations, l'alerte précoce et les discussions politiques, le Groupe encourage l'adoption par ses membres d'approches plus cohérentes, plus globales et mieux coordonnées face aux problèmes de migration internationale qui recoupent les mandats de plusieurs institutions. Il se compose de dix organisations intergouvernementales impliquées dans différentes facettes des mouvements internationaux de population. La présidence est exercée à tour de rôle par les membres et a été exercée par le HCR de la mi-2006 jusqu'à la fin de l'année.

13. Depuis sa création, le GMG s'est réuni régulièrement tant au niveau technique qu'au plus haut niveau afin de renforcer l'échange d'informations et d'idées entre les institutions membres. Les discussions du GMG se sont récemment concentrées sur le dialogue de haut niveau et le

¹⁰ Par exemple, la version anglaise de tous les documents cités dans ce document de séance peut être aisément consultée sur le lien : <http://www.unhcr.org/protect/44d34609.2.html>.

Forum global pour la migration et le développement. Dans ce contexte, le GMG a consulté le Représentant spécial du Secrétaire général sur les migrations internationales, Monsieur Peter Sutherland, ainsi que le Gouvernement belge. Le GMG a également produit des récapitulatifs des travaux conduits par les institutions membres dans des domaines tels que la recherche, la compilation de données et la création de capacités.

C. Sauvetage en mer

14. Les questions relatives à l'interception (interdiction) en mer de migrants irréguliers, le sauvetage de réfugiés et de migrants en détresse en mer et la difficulté d'assurer leur prompt débarquement sont restées importantes pour de nombreux Etats ainsi que pour des acteurs privés tels que les capitaines et les propriétaires de navires ainsi que les compagnies d'assurance. En mai 2006, le HCR a organisé une réunion sur le sauvetage en mer et l'interception en mer Méditerranée, réunissant les représentants d'Etats du Bassin méditerranéen et des organisations intergouvernementales concernées. La réunion a été convoquée pour assurer le suivi des recommandations émises par une réunion antérieure des experts à Athènes en septembre 2005¹¹. Afin de fournir davantage d'orientation sur les principes et les pratiques concernant les migrants et les réfugiés sauvés en mer, le HCR et l'Organisation maritime internationale ont publié une brochure en septembre 2006. Cette brochure est disponible dans plusieurs langues et a été largement diffusée¹². Le HCR a également produit un dossier contenant des matériaux choisis sur le sauvetage en mer, l'interception en mer et les passagers clandestins afin de fournir aux bureaux du HCR et aux partenaires intéressés des orientations supplémentaires sur les principes juridiques applicables¹³. Le HCR a facilité le débarquement et la recherche de solutions dans un certain nombre de cas de sauvetage en mer et de passagers clandestins dans différentes questions.

D. Lutte contre la traite de personnes

15. Dans le contexte des efforts internationaux pour lutter contre la traite, le HCR a continué de collaborer étroitement avec ses partenaires du système des Nations Unies tels que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'UNICEF ainsi que d'autres organisations et instances régionales, y compris l'OIM, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et la Conférence régionale sur la migration (Processus de Puebla) ainsi que les partenaires parmi les ONG. Cette collaboration s'est établie au niveau de la politique globale, ainsi que sur le terrain, pour veiller à ce que les efforts pour lutter contre le trafic d'êtres humains et pour remédier à ses conséquences soient globaux dans leur approche et veillent à ce que leurs victimes ayant des besoins de protection internationale soient protégées contre le retour forcé vers leur pays d'origine.

16. Le HCR a également contribué à la rédaction des principes directeurs régionaux pour la protection spéciale dans les cas de rapatriement d'enfants victimes de la traite adoptés dans le cadre du « Processus de Puebla » en avril 2007 contenant d'importantes garanties de protection telles que le droit des victimes de la traite à demander l'asile.

¹¹ Réunion des représentants d'Etats sur le sauvetage en mer et l'interception en mer Méditerranée, Madrid, 23-24 mai 2006, Document d'information générale et résumé des débats.

¹² *Sauvetage en mer. Guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux migrants* : <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=450037d34>

¹³ Matériaux d'information choisis – Sauvetage en mer, Interception maritime et passagers clandestins. Novembre 2006.

17. L'Agenda pour la protection demande au HCR d'examiner la convocation d'une réunion d'experts s'attachant à l'examen des besoins de protection des enfants victimes de la traite. Cette possibilité est actuellement à l'étude.

III. CONCLUSIONS

18. L'intérêt du HCR pour l'examen du lien entre l'asile et la migration n'est pas neuf. Comme ce document l'illustre, toutefois, les activités du HCR dans ce domaine se sont quelque peu intensifiées. Il existe des questions juridiques et politiques importantes derrière ce développement. Le HCR envisage avec intérêt d'en discuter au moment opportun, éventuellement dans le contexte de l'initiative du Forum du Haut Commissaire. Le Comité permanent pourrait également souhaiter présenter des commentaires sur l'opportunité d'actualiser les principes directeurs sur la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés en mer et sur celle d'une conclusion pour remédier aux lacunes dans la protection des victimes de la traite.